

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 266.446 du 22 avril 2026

A. 247.445/XI-25.503

En cause : 1. **N.J.**,
 2. **A.C.**,
 3. **I.C.**,
 4. **Y.C.**,
 5. **A.C.**,
 6. **G.C.**,
 7. **G.C.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Christophe BOERAEVE, avocat,
 avenue Louise 523
 1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le Vice-Premier ministre et
ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et
de la Coopération au développement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Clémentine CAILLET, Justine DECOLLE et
Baptiste APPAERTS, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 février 2026, les parties requérantes demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du 5 janvier 2026 par laquelle le Consulat général de Belgique à Jérusalem, agissant au nom et pour le compte du Ministre des Affaires étrangères, a procédé à la radiation des parties requérantes des registres de la population consulaires et leur a notifié qu'elles ne pouvaient plus bénéficier des services consulaires administratifs en raison de leur lieu de résidence, qualifié de “colonie non reconnue par le droit international” » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 23 février 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 15 avril 2026.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Christophe Boeraeve, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Clémentine Caillet, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits de la cause

Le 29 décembre 2025, la première partie requérante a adressé au consulat général de Belgique à Jérusalem le courrier électronique suivant :

« Bonjour,
Les passeports de mes 6 enfants sont expirés depuis le 16/12.
Ils sont tous mineurs (de 17 à 6 ans)
Pourriez-vous m'indiquer la marche à suivre pour le renouvellement ?
Cordialement ».

À la suite d'un échange de courriers électroniques, le consulat général de Belgique à Jérusalem invite, le 2 janvier 2026, la première partie requérante à prendre

rendez-vous en suivant le lien internet indiqué. La partie requérante répond le même jour en formulant quelques questions pratiques.

Le 5 janvier 2026, le consulat général de Belgique à Jérusalem adresse à la première partie requérante le courrier électronique suivant :

« Après vérification de nos dossiers de population, nous avons constaté que vous vous êtes installée dans une colonie, non reconnue par le droit international auquel la Belgique est liée.
Par conséquent, vous n'auriez pas pu être enregistré à cette adresse dans les registres de la population consulaires du Consulat général de Belgique à Jérusalem. Ce registre a par conséquent été corrigé, conformément à l'article 38 du Code Consulaire et à l'article 11 de la loi du 8 août 1983 portant création d'un registre national des personnes physiques.
Nous vous informons par la présente que vous n'êtes plus inscrite auprès de ce poste (cela s'applique également à tous les membres de votre famille résidant à la même adresse).
Si vous avez entre-temps déménagé vers une adresse en-dehors d'une colonie non reconnue, vous pouvez nous fournir les pièces justificatives nécessaires afin que nous puissions le cas échéant adapter vos données.
Conformément aux lois coordonnées sur le Conseil d'État, cette décision peut faire l'objet d'un recours devant la chambre administrative du Conseil d'État. Ce recours doit être introduit dans un délai de 60 jours à compter de la présente notification, sous peine d'irrecevabilité, au moyen d'une requête enregistrée, datée et signée par le demandeur lui-même ou par un avocat, adressée au Premier Président du Conseil d'État, Rue de la Science 33 – 1040 BRUXELLES ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de cette décision.

V. Urgence

A. Exposé de la demande de suspension

Les parties requérantes exposent que « les six enfants mineurs sont privés de passeport valide depuis le 16 décembre 2025 », que « tout événement d'état civil survenant pendant la procédure ne pourra être enregistré », que « des élections

pourraient intervenir pendant la procédure et [la première partie requérante] serait privée de son droit de vote » et que « le préjudice moral résultant de la stigmatisation est continu et s'aggrave avec le temps ». Elles soulignent que « l'impossibilité de voyager affectera durablement la vie scolaire et sociale des enfants, la privation du droit de vote lors d'élections est irréversible, et les actes d'état civil non enregistrés peuvent créer des difficultés juridiques durables ». Elles font valoir qu'en « raison de la radiation des registres consulaires, les six enfants mineurs se trouvent privés du renouvellement de leurs passeports belges, alors que ceux-ci sont arrivés à expiration. Cette situation les empêche de circuler légalement, de se rendre en Belgique ou dans tout autre État, et de bénéficier normalement des droits attachés à leur nationalité » et que cet inconvénient « ne résulte pas d'une éventualité future, mais de la mise en œuvre immédiate de la décision attaquée, laquelle fait obstacle à toute démarche administrative destinée à rétablir la situation des enfants ». Elles indiquent que l'atteinte « portée à leurs droits ne saurait être adéquatement réparée par un arrêt d'annulation ultérieur, dès lors que l'écoulement du temps entraîne, pour des enfants mineurs, des conséquences irréversibles en termes de mobilité, de scolarité, de soins et de vie familiale ». S'agissant plus particulièrement des enfants mineurs, elles estiment que « l'urgence doit être appréciée à la lumière de leur situation de particulière vulnérabilité » et que le « maintien de la décision attaquée a pour effet de placer durablement les enfants dans une situation d'insécurité juridique, incompatible avec l'exigence de stabilité et de protection accrue que requiert leur âge ». Elles avancent que « l'intérêt supérieur de l'enfant impose que toute mesure administrative affectant directement l'exercice de droits fondamentaux soit immédiatement suspendue lorsqu'elle engendre des conséquences graves et difficilement réversibles, ce qui est manifestement le cas en l'espèce ».

Lors de l'audience du 15 avril 2026, les parties requérantes ont exposé qu'une suspension devait intervenir lorsqu'il existe de sérieuses difficultés pour rétablir la situation en cas d'annulation. Elles ont indiqué que tel était le cas en l'espèce. S'agissant de la condition d'immédiateté, elles ont estimé qu'elle est incontestable, car la décision attaquée produit ses effets depuis 3 mois, que les passeports sont expirés et que les effets de la décision attaquée sont actuels et continus. S'agissant de la gravité, elles ont exposé que l'acte attaqué retire aux enfants plus qu'un passeport, mais leur statut en les radiant des registres consulaires et leur retire donc le droit à l'accès à l'ensemble des services consulaires puisqu'ils ne peuvent avoir ni passeport, ni carte d'identité. Elles ont soutenu qu'il y a alors une déconnexion par rapport à leur état de nationalité. Elles ont souligné que leur passeport israélien ne remplace pas la citoyenneté européenne et que la radiation leur fait perdre les droits des citoyens européens, dont ceux consacrés aux articles 21, 22, 23 et 24 du Traité sur

le fonctionnement de l'Union européenne. Elles ont avancé qu'il s'agit d'une perte de fait de leur statut qui n'est pas dépourvue de gravité. Elles ont rappelé qu'en ce qui concerne les enfants mineurs, la Cour de Justice de l'Union européenne impose un examen de proportionnalité tenant compte de l'intérêt supérieur des enfants en cas de perte de la citoyenneté de l'Union. Elles ont estimé qu'il s'agit en l'espèce d'une perte de fait de la citoyenneté européenne qui est transformée en coquille vide. Elles ont invoqué une perte de temps pour les enfants et indiqué qu'on ne peut exiger d'eux la preuve de projets concrets entravés par l'exécution de l'acte attaqué dès lors que ceux-ci perdent leur lien avec leur État, que plus aucun acte ne sera enregistré et qu'ils ne pourront pas voter. Elles ont relevé que cet inconvénient n'est pas hypothétique, car la seconde partie requérante a presque 18 ans. Elles ont avancé que pendant la durée de la procédure en annulation, les 6 enfants ne seront plus traités comme des Belges. En ce qui concerne la première partie requérante, elles ont indiqué que même si elle dispose toujours d'un passeport, elle est également radiée des registres et placée dès lors dans la même situation en étant privée des services consulaires généraux. En ce qui concerne les élections, elles ont remarqué que des élections sont bien prévues en 2029 et en 2030 et que la privation du droit de vote n'est donc pas hypothétique, mais programmée. En ce qui concerne l'inconvénient moral, elles ont expliqué qu'il s'agissait du vécu quotidien d'enfants et d'une mère à qui on dit qu'ils ne sont plus belges. Elles ont enfin invoqué les besoins évolutifs des enfants estimant que compte tenu de ce caractère évolutif, il y a urgence au regard de leur santé, de leur scolarité ou de la nécessité de leurs déplacements notamment vis-à-vis de leurs grands-parents.

B. Appréciation

L'urgence qui caractérise la procédure de référé ordinaire au sens de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est établie si la partie requérante ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient à la partie requérante d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

L'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées précitées exige que la demande de suspension contienne « un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient

l'urgence invoquée à l'appui de cette demande ». Il en résulte que la partie requérante supporte la charge de la preuve de la gravité de l'inconvénient qu'elle allègue. La demande de suspension doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner et l'inconvénient allégué doit être étayé par des documents probants. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore consister en des considérations générales. Elle doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Il ne peut être tenu compte que des éléments que la partie requérante fait valoir dans sa demande de suspension et non ceux qu'elle apporte postérieurement. En outre, seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle de la partie requérante sont susceptibles d'être pris en compte.

En l'espèce, les parties requérantes exposent que les 2^{ème} à 7^{ème} parties requérantes sont privées de passeport valide belge en raison de l'exécution de l'acte attaqué et que l'impossibilité de voyager affectera durablement leur vie scolaire et sociale. Il résulte, toutefois, du dossier de la procédure que les 2^{ème} à 7^{ème} parties requérantes ont également la nationalité israélienne et qu'à ce titre, elles disposent d'un passeport valable qui leur permet de voyager. Si les parties requérantes soutiennent que ces passeports israéliens ne constituent pas une alternative suffisante aux passeports belges en raison de restrictions de voyage ou d'une impossibilité d'entrer dans certains pays avec un passeport israélien, elles ne font état d'aucun élément concret de nature à établir la nécessité d'un voyage ou même l'existence d'un projet de voyage vers un pays auquel elles ne pourraient avoir accès avec un passeport israélien. La partie adverse confirme, par ailleurs, que les personnes concernées pourraient obtenir un document de voyage d'urgence en application de l'article 8 de l'arrêté ministériel du 9 avril 2014 concernant la délivrance de passeports ou un titre de voyage provisoire en application de l'article 35 du Code consulaire. Il en ressort que les 2^{ème} à 7^{ème} parties requérantes ne sont nullement confrontées à une impossibilité de voyager.

Par ailleurs, l'absence de passeport belge n'empêche nullement les 2^{ème} à 7^{ème} parties requérantes d'avoir accès au territoire belge, ni « de bénéficier normalement des droits attachés à leur nationalité », les droits attachés à la nationalité belge n'étant nullement lié à la possession d'un passeport en cours de validité.

Lors de l'audience du 15 avril 2026, les parties requérantes ont expliqué que l'exécution de l'acte attaqué coupait leur lien avec leur état de nationalité et

qu'elles perdaient ainsi *de facto* leur statut de Belges et leur citoyenneté européenne. Contrairement à ce que soutiennent ainsi les parties requérantes, l'acte attaqué n'a, toutefois, nullement pour conséquence de priver les parties requérantes de leur statut de citoyens belges et européens, ni de les empêcher d'exercer les droits qui y sont attachés. L'inconvénient ici allégué n'est, dès lors, pas établi.

La demande de suspension invoque également des conséquences irréversibles en termes de mobilité, de scolarité, de soins et de vie familiale en ce qui concerne les 2^{ème} à 7^{ème} parties requérantes. Les parties requérantes n'apportent, toutefois, à l'appui de cette affirmation générale, aucun élément concret et précis permettant de déterminer quelles seraient ces conséquences irréversibles et n'établissent, dès lors, pas en quoi il y aurait urgence de statuer.

Le Conseil d'État n'aperçoit, par ailleurs, pas en quoi l'exécution de l'acte attaqué placerait les 2^{ème} à 7^{ème} parties requérantes face à « une situation d'insécurité juridique, incompatible avec l'exigence de stabilité et de protection accrue que requiert leur âge », leur nationalité belge n'étant pas remise en cause.

La première partie requérante expose qu'en raison de l'exécution de l'acte attaqué, elle serait privée de son droit de vote si des élections devaient être organisées. Il ne ressort, toutefois, d'aucun élément concret que des élections pourraient se produire avant l'issue de la procédure en annulation, la partie adverse soulignant, à juste titre, que les prochaines élections européennes et les prochaines élections fédérales ne sont prévues qu'en 2029. Une analyse identique s'impose en ce qui concerne le droit de vote des 2^{ème} à 7^{ème} parties requérantes invoqué pour la première fois lors de l'audience du 15 avril 2026.

Les parties requérantes font également valoir que « tout événement d'état civil survenant pendant la procédure ne pourra être enregistré » et que « les actes d'état civil non enregistrés peuvent créer des difficultés juridiques durables ». Elles ne précisent, toutefois, pas quel événement est susceptible d'intervenir avant l'issue de la procédure en annulation, mais se limitent à une affirmation générale et purement théorique non autrement étayée. Elles n'établissent pas davantage quelles seraient les « difficultés juridiques durables » qu'elles invoquent, ni en quoi une absence d'enregistrement d'un « événement d'état civil » non autrement précisé présenterait des conséquences dommageables irréversibles.

Enfin, les parties requérantes invoquent un « préjudice moral résultant de la stigmatisation [qui] est continu et s'aggrave avec le temps ». Sauf circonstances

particulières qu'il incombe à une partie requérante d'invoquer et d'établir, un inconvénient moral résultant d'un acte administratif est adéquatement réparé par un arrêt d'annulation en raison de son effet rétroactif. La partie requérante confrontée à pareil inconvénient pourra, en effet, dans ce cas, démontrer que l'acte dont les motifs auraient porté atteinte à sa réputation n'était pas régulier. Pour qu'un inconvénient moral justifie la suspension d'un acte administratif, il est requis que l'arrêt d'annulation ne puisse remédier à l'atteinte, ce qui implique qu'elle présente un certain degré de gravité, qu'elle découle directement de l'acte attaqué ou de ses motifs infamants et que ceux-ci aient reçu une certaine publicité. Les parties requérantes n'établissent nullement que la « stigmatisation » à laquelle elles avancent être confrontées répondrait à ces différents critères. Lors de l'audience du 15 avril 2026, les parties requérantes ont expliqué qu'il s'agissait du vécu quotidien d'enfants et d'une mère à qui on dit qu'ils ne sont plus belges. Outre qu'elles donnent ainsi à l'acte attaqué une portée qu'il n'a pas dès lors que celui-ci n'indique nullement qu'elles « ne sont plus belges », les parties requérantes n'exposent pas en quoi un arrêt d'annulation ne pourrait adéquatement réparer l'inconvénient moral invoqué.

L'urgence n'est, dès lors, pas établie.

Une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. Sans qu'il ne soit besoin de se prononcer sur la recevabilité du recours, la demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

VI. Demande de mesure provisoire

Dans le dispositif de leur requête, les parties requérantes demandent d'« à titre subsidiaire, ordonner à la partie adverse de traiter les demandes d'actes d'état civil et de déclarations de nationalité concernant les six enfants mineurs [...] ». Interrogé lors de l'audience du 15 avril 2026, le conseil des parties requérantes a indiqué qu'il s'agissait bien d'une demande de mesure provisoire introduite dans le cadre de la procédure en référé et non d'une demande d'injonction formulée sur la base de l'article 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, une mesure provisoire suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et

l'existence d'au moins un moyen sérieux dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de cette décision.

Sans qu'il ne soit besoin de se prononcer sur la recevabilité de cette demande de mesure provisoire uniquement formulée dans le dispositif de la requête, il suffit de constater que les éléments qui sont invoqués pour rencontrer la condition de l'urgence sont identiques à ceux invoqués à l'appui de la demande de suspension. Or, pour les raisons mentionnées lors de l'examen de la demande de suspension, ces éléments ne sont pas de nature à établir l'existence d'une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

Une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner une mesure provisoire fait défaut. La demande de mesure provisoire ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension et la demande de mesure provisoire sont rejetées.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 avril 2026, par la XI^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Nathalie Van Laer,
Xavier Dupont,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Nathalie Van Laer